

安全理事会

Distr.: General
16 August 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的第七次报告

一. 导言

1. 安全理事会在第 2253(2015)号决议中表示决心应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，亦称达伊沙)及关联个人和团体对国际和平与安全构成的威胁。安理会在该决议第 97 段中要求我就上述威胁提交一份战略层面的初次报告，其后每四个月报告最新情况。安理会第 2368(2017)号决议要求我继续每六个月提交战略层面的报告，反映上述威胁的严重性以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作的广泛努力。

2. 这是我关于伊黎伊斯兰国对国际和平与安全构成的威胁的第七次报告。[1] 本报告由反恐怖主义委员会执行局及分析支助和制裁监测组[2] 与反恐怖主义办公室、联合国其他实体和国际组织密切协作编写。

3. 报告指出，伊黎伊斯兰国继续演变成一个秘密的全球网络，其在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的核心层虽已削弱，但仍长久存在，在中东、非洲和亚洲有区域附属机构，其回返或转移的外国恐怖主义作战人员及其家属带来了复杂的挑战。会员国和联合国继续加强、完善和促进有效利用各种工具和措施，以应对伊黎伊斯兰国带来的不断演变的跨国威胁。

[1] 见 S/2016/92、S/2016/501、S/2016/830、S/2017/97、S/2017/467 和 S/2018/80。

[2] 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会内第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组。

18-13595 (C) 220818 220818



请回收



二. 威胁评估

A. 威胁概述

4. 到 2017 年底，伊黎伊斯兰国在伊拉克被击败，并在阿拉伯叙利亚共和国仓皇撤退。2018 年初，叙利亚武装部队在大马士革周边打击伊黎伊斯兰国取得了进一步进展，但后者在东部表现出更强的战斗力。到春末，打击伊黎伊斯兰国的军事势头再次增强。[3]

5. 许多伊黎伊斯兰国战斗人员、策划者和高级人物被打死，许多人员离开了直接冲突地区。不过，仍有许多人留在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，一些人继续全面参与军事行动，一些人则藏身于持同情态度的社区和城市地区。目前伊黎伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的成员估计超过 20 000 人，在两国的人数大致相同。其中仍有相当大一批积极活动的外国恐怖主义作战人员，有几千人之多。[4]

6. 所谓的“哈里发国”的领导力和官僚制度遭到损耗，一些权力下放不可避免，但集体纪律完好无损。阿布·贝克尔·巴格达迪[5] 仍在掌权，尽管一些报道称他可能已受伤。伊黎伊斯兰国的安全总局、财政局、移民和后勤协调局继续运作，所控制的阿马克新闻社也在继续运作。2017 年 9 月至 10 月，媒体活动锐减，但此后有所回升并趋于稳定。媒体活动的重心从伊黎伊斯兰国核心层转移到了附属机构。伊黎伊斯兰国的宣传与 2017 年年中之前相比，仍然较弱。[6]

7. 外国恐怖主义作战人员向伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内伊黎伊斯兰国的流动已经基本停止。反向流动虽慢于预期，但仍然构成严重挑战。伊黎伊斯兰国的转移者似乎躲在任何可以躲藏的地方，意图在情况允许时再次活跃起来。2018 年初，伊黎伊斯兰国在阿拉伯叙利亚共和国东部的军事阵地暂时稳定，可能鼓励了大量外国恐怖主义作战人员留在冲突区。[7]

8. 从 2017 年末开始一直持续到 2018 年，伊黎伊斯兰国指挥的恐怖主义袭击频率有所下降。这可能与伊黎伊斯兰国的军事失败有因果关系。一些组织机构的合并计划几经挫折勉强完成。许多最活跃的恐怖行动策划者和执行者在定点袭击中丧生。[8]

9. 由于持续的冲突和复杂的稳定挑战，伊黎伊斯兰国的核心层很可能中期内在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国保存下来。与此同时，在阿富汗、东南亚、西非和利比亚存在大批附属伊黎伊斯兰国的战斗人员，在西奈、也门、索马里、萨赫勒

[3] 会员国提供的资料。

[4] 会员国提供的资料。

[5] 列名为易卜拉欣·阿瓦德·易卜拉欣·阿里·巴德里·萨马赖(QDi.299)。

[6] 会员国提供的资料。

[7] 会员国提供的资料。

[8] 会员国提供的资料。

也有少量人员。这些国家的外国恐怖主义作战人员人数各不相同，在阿富汗最多(见 S/2018/466)。其他国家和地区也有一些小型团伙。这个全球网络的威胁日益增加，而且多种多样、难以预测，甚至可能在伊黎伊斯兰国成员离开该组织加入其他网络的情况下显现出来。[9]

10. 目前在阿拉伯叙利亚共和国北部拘留了约 1 000 名外国恐怖主义作战人员。伊拉克政府拘留了多达 10 000 人(如果将家庭成员计算在内，人数远远不止这一数字)。离开冲突区而现在被拘留的一些妇女和儿童可能是伊黎伊斯兰国贩卖人口和性奴役的受害者。会员国评估认为，贩运人口和性奴役从来就不是伊黎伊斯兰国的重要收入来源，但缺乏关于该问题其他方面的详实资料。

11. 由于主管当局无力全面监管伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的考古遗址，这些地点继续遭到非法挖掘和破坏。[10] 伊黎伊斯兰国在领土控制顶峰时期可能通过走私文物筹集了资金，但很难评估筹资的数额、是否储存了文物或是否仍可通过其他方式从中获利。

12. 伊黎伊斯兰国可以很容易地在其活跃的治理薄弱地区获得武器和物资，擅长制造简易爆炸装置，而且擅长将无人机武器化(见 S/2018/14，第 90 段)。会员国评估认为，回返的外国恐怖主义作战人员构成的危险之一是在冲突地区积累的这种专门知识。随着伊黎伊斯兰国进一步恢复使用不对称战术，简易爆炸装置的使用可能会增加。

B. 区域趋势

1. 中东

13. 伊黎伊斯兰国正在继续从准国家结构向秘密网络发展，虽不再控制任何重要的城市中心，但目前仍能控制叙利亚德尔祖尔省东部领土，在该省仍然控制着一些小城镇和村庄。其作战人员，包括余留的外国恐怖主义作战人员，主要集中在幼发拉底河流域中部东侧，并控制着与伊拉克边界附近的战略要地。[11] 伊黎伊斯兰国仍然能够在叙利亚境内发动攻击。它虽然并没有完全控制伊拉克境内任何领土，但仍然人数众多，保持活跃。

14. 伊黎伊斯兰国已分散其领导结构，以减少进一步的损失。会员国评估认为，尽管伊黎伊斯兰国成员遭受伤亡，但许多成员打算继续战斗。其他成员现在藏身于阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和该区域其他国家，对这些国家内部和其他国家构成潜在威胁。一些成员被叙利亚政府部队逮捕，或被参与打击伊黎伊斯兰国的其他武装实体拘留。

[9] 会员国提供的资料。

[10] 会员国提供的资料

[11] 会员国提供的资料。

15. 伊黎伊斯兰国仍然存在于阿拉伯叙利亚共和国其他地区，包括阿勒颇。[12] 该国南部的鲁克班难民营容纳了大约 80 000 名境内流离失所者，集中在一个狭小的地理区域内。一些会员国对该难民营面临激进化和招募人员的风险、可能出现新的伊黎伊斯兰国小团体表示关切。与伊黎伊斯兰国结盟的哈立德·伊本·瓦利德军(QDe.155)目前在西南部的德拉省。[13] 2018 年 7 月 25 日，伊黎伊斯兰国在西南部苏韦达省的平民聚居区实施了多起袭击，包括自杀式爆炸，据称造成 200 多人死亡和受伤，还绑架了妇女和儿童。

16. 伊黎伊斯兰国不再试图管理人民和领土，其行政职能已经转入地下，因此其财务状况更加难以分析。其财政储备有所下降，但并未枯竭，一个会员国估计储备总额达数亿美元。到 2018 年年初，伊黎伊斯兰国已失去了开采碳氢化合物的能力(见 S/2018/14/Rev.1，第 9 段)，但对其采取军事行动的速度放慢，使该组织得以重新控制阿拉伯叙利亚共和国东部的一些油田。[14] 因此，石油仍然是伊黎伊斯兰国的一项收入来源，该组织用原始方法开采石油，供自己消费并出售给当地民众。其他收入来源包括勒索分销网络，在控制地区和争夺地区对商业活动“征税”，绑架当地商人以索要数额相对较少的当地货币赎金。[15]

17. 伊黎伊斯兰国的准国家组织结构虽遭到破坏，但核心领导层继续发出系统的财政指示。[16] 有报道称，伊黎伊斯兰国成员已在该地区进行投资，并渗透进入建筑公司、货币兑换所、[17] 农业、渔业和房地产(包括旅馆)等企业(见 S/2018/14/Rev.1，第 12 和 13 段)。会员国还对伊黎伊斯兰国的融资协助者和网络向邻国转移业务的情况表示关切。[18]

18. 伊黎伊斯兰国仍然能够跨越边界，往往是通过中间国家，将资金输送到最终目的地。他们主要依靠哈瓦拉网络和货币服务企业(有的知道与伊黎伊斯兰国有关，有的不知道)，以及现金运送人。[19] 此外，伊黎伊斯兰国核心层似乎继续向附属机构提供财政支持，尽管这种支持的程度并不清楚，而且可能正在减少。[20]

19. 在也门，与胡塞武装的战争引发的宗派分化吸引了一些新人加入伊黎伊斯兰国。但会员国报告说，伊黎伊斯兰国在也门只指挥 250 至 500 名成员，他们主要关注也门和阿拉伯联合酋长国境内的政府目标。伊黎伊斯兰国的暴力极端主义意

---

[12] 会员国提供的资料。

[13] 会员国提供的资料。

[14] 会员国提供的资料。

[15] 会员国提供的资料。

[16] 会员国提供的资料。

[17] 比如，见考萨尔货币交易所(QDe.157)列名理由简述。

[18] 会员国提供的资料。

[19] 会员国提供的资料。

[20] 会员国提供的资料。

识形态和残暴行为似乎没有帮助其在也门民众中招募人员，该组织比阿拉伯半岛基地组织弱得多。

2. 非洲

(a) 北非

20. 伊黎伊斯兰国在利比亚继续存在，以小股团伙形式分布在西部的黎波里、米苏拉塔和塞卜拉泰、南部的加特和乌瓦纳以及东部的艾季达比耶和德尔纳周围。他们在利比亚的人数估计在 3 000 至 4 000 人之间，由于伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的一些外国恐怖主义作战人员流入而得到加强。利比亚的不安全局势为恐怖分子提供了避风港，进而影响到邻国。尤其是北非裔的外国恐怖主义作战人员在该地区构成了较广泛的威胁，增强了他们所加入的地方恐怖主义网络的行动能力，无论这些网络是否附属于伊黎伊斯兰国。

21. 据报告，这些网络的资金来自对当地居民进行敲诈、绑架勒索和对各种走私路线征税。然而，仍然没有证据表明北非的恐怖分子直接参与贩运毒品或人口。[21]

22. 突尼斯西部山区有伊黎伊斯兰国分子。2018 年 4 月，突尼斯武装部队消灭了卡塞林周围的几个伊黎伊斯兰国潜伏小组。[22] 据一些会员国评估，隶属于伊黎伊斯兰国的耶路撒冷支持者在埃及北部西奈有多达 1 000 名战斗人员。2018 年 2 月对其发起了军事行动，目前仍在进行之中。

23. 伊黎伊斯兰国继续公开威胁北非的选举进程，但其唯一的显著成功之举是 2018 年 5 月在的黎波里袭击了利比亚选举委员会，造成 13 人死亡。[23]

(b) 西非

24. 大撒哈拉伊斯兰国主要活跃在马里-尼日尔边界。[24] 大撒哈拉伊斯兰国的活动程度低于“支持伊斯兰和穆斯林”组织，后者是由多个区域恐怖主义团体联盟的基地组织附属机构，[25] 在 2018 年上半年发动了对法国、美国和其他国际利益的袭击和宣传。[26] 但是大撒哈拉伊斯兰国与“支持伊斯兰和穆斯林”组织的目标相同，即破坏萨赫勒的稳定，阻挠该地区恢复正常生活，以便他们保持在北部的行动自由和走私路线畅通。[27] 大撒哈拉伊斯兰国目前面临压力，伊黎伊斯兰国核心层

---

[21] 会员国提供的资料。

[22] 会员国提供的资料。

[23] 负责利比亚问题秘书长特别代表兼联合国利比亚支助团团长加桑·萨拉梅 2018 年 5 月 21 日在安全理事会会议上的发言。

[24] 会员国提供的资料。

[25] 加入联盟的团体包括伊斯兰马格里布基地组织(QDe.014)、伊斯兰捍卫者组织(QDe.135)、穆拉比通组织(QDe.141)和马西纳解放阵线(见 S/2018/14/Rev.1，第 32 段)。

[26] 会员国提供的资料。

[27] 会员国提供的资料。

对其缺少支持，可能会加强与“支持伊斯兰和穆斯林”组织的合作，但两者不会合并。[28] 在布基纳法索，一个伊斯兰捍卫者派别支持大撒哈拉伊斯兰国。[29]

25. 伊斯兰国西非省比大撒哈拉伊斯兰国大得多，是乍得湖流域的主要组织。伊斯兰国西非省 2018 年 2 月 18 日从尼日利亚的达帕奇镇绑架了 111 名女学生，并于 3 月 21 日将其释放，换取了一大笔赎金。由于该组织规模大、财政资源多，据评估，该组织构成了伊黎伊斯兰国在西非的主要威胁。[30]

(c) 东非

26. 伊黎伊斯兰国在索马里的附属机构仍然薄弱，资源和能力有限。伊黎伊斯兰国目前虽面临种种制约，但仍继续推行其向索马里扩张力量的战略意图。一个会员国指出，伊黎伊斯兰国在邦特兰的领导人 Abdikadir Mumin(未列名)一直在与当地战斗人员讨论其巩固现有组织并把当地战斗人员争取过来的意图。会员国的评估认为，尽管伊黎伊斯兰国目前面临各种困难，但索马里对伊黎伊斯兰国今后行动而言是一个有利的备选地点。

27. 伊黎伊斯兰国在索马里的资金流有限，其最初采取的攻击和接管包括港口在内的供应点的策略不再可行。因此，该组织转而利用抢劫等犯罪活动来补充其得之于伊黎伊斯兰国也门分支的资金以及小武器和轻武器等有限支助(见 S/2018/14，第 42 段)。

28. 该区域的一些会员国报告称，外国恐怖主义作战人员从其领土进入索马里，其他冲突地区的转移者企图利用管理松懈的边界过境。此外，会员国报告称，在东非，伊黎伊斯兰国的招募和激进化主要通过其网上活动进行。

3. 欧洲

29. 2018 年初，欧洲国家当局仍对恐怖主义威胁感到关切，尽管袭击和未遂事件少于 2017 年。许多恐怖主义活动是有犯罪记录但安全方面没有严重前科的个人所为。袭击多用刀子、车辆等价廉、简单的方法，但以人多的平民区为目标，造成很大影响。三醋酸甘油酯炸药的使用或图谋使用也有所增加。[31]

30. 伊黎伊斯兰国继续通过社交媒体，煽动其在欧洲的同情者在居住国发动袭击。2018 年国际足联世界杯成为宣传的重点，试图煽动个人孤身或小团体在世界杯期间发动袭击。伊黎伊斯兰国继续传播各种攻击方法，以及制造炸弹和炸弹背心的说明。最近的趋势是，显然由于伊黎伊斯兰国的外部行动能力下降，其活动模式

[28] 会员国提供的资料。

[29] 会员国提供的资料。

[30] 会员国提供的资料。

[31] 会员国提供的资料。

从指导和协助袭击变为鼓动他人发动袭击。不过，伊黎伊斯兰国最近表现出对更加复杂的袭击感兴趣，包括使用化学品或遥控简易爆炸装置的袭击。[32]

31. 会员国指出，来自伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的回返者和转移者流动程度低于预期，但绝大多数成功离开冲突地区的外国恐怖主义作战人员都返回了家园，而没有转移到其他地方。会员国采取的措施基本阻止了更多人前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，但导致了一个难题，即野心勃勃的外国恐怖主义作战人员成了“旅行未遂者”。伊黎伊斯兰国有数以千计的这类支持者活跃在网上，对恐怖主义网络而言是招募良机。虽说伊黎伊斯兰国核心层削弱，宣传质量下降，但其利用商业加密发送大量信息，仍然在激进化、招募和指导方面产生很大影响。[33]

32. 欧洲监狱囚犯的激进化是当局越来越关切的问题。与此同时，几年前被判犯有恐怖主义罪行的一些人现在即将获释，在监狱里策划的一些阴谋已经被挫败。2018 年 5 月 29 日，一名激进囚犯利用临时释放的机会，在比利时列日市杀死了两名警察和一名路人。[34]

33. 会员国强调了冲突地区回返妇女带来的复杂挑战：许多妇女被限制在家中，一些妇女是性奴役受害者，但也有一些妇女在社交媒体上积极招募新的作战人员，一些人接受过武器培训，一些人甚至参加过战斗。回返的儿童给执法和社会服务带来更复杂的挑战，他们可能构成怎样的威胁，目前还不清楚。在冲突地区出生的一些儿童，其背景和国籍不明。许多儿童受暴力极端主义意识形态熏陶，有些在宣传视频中扮演角色，有些参与战斗和暴力。

4. 中亚和南亚

34. 在阿富汗，伊黎伊斯兰国面对阿富汗国防和安全部队、国际联军和塔利班的压力而继续试图扩大地盘。伊黎伊斯兰国目前在东部库纳尔省和楠格哈尔省的力量最强，还活跃在北部的朱兹詹省和其他省份。它已经深入到喀布尔和更广泛的地区，高调进行了破坏性的宗派暴行，并在开斋节停火期间对该国政府和塔利班的目标进行袭击。[35]

35. 如分析支助和制裁监测组第九次报告所述(见 S/2018/466，第三节)，阿富汗境内伊黎伊斯兰国的人员数量及由此可能构成的外部威胁的性质是会员国多次讨论的主题。会员国提供的资料中没有任何新的一致内容可足以大幅改变该报告得出的下列主要结论：伊黎伊斯兰国在阿富汗境内约有 4 000 名人员，其中在阿富汗北部有多达 1 000 人(两项数字均可能稳步上升)；其阿富汗境内总头目是阿布・赛义德・巴贾里(未列名)，驻在楠格哈尔；大多数成员和领导人曾是巴基斯

[32] 会员国提供的资料。

[33] 会员国提供的资料。

[34] 会员国提供的资料。

[35] 会员国提供的资料。

坦塔利班运动(QDe.132)的成员;阿富汗境内的伊黎伊斯兰国可能对中亚会员国构成潜在威胁。

36. 据一个会员国报告，最近在欧洲发现、挫败的一些阴谋源自阿富汗境内的伊黎伊斯兰国。另一个会员国报告，阿富汗境内的伊黎伊斯兰国对克什米尔的至少一起袭击负有责任。除了在阿富汗各地建立存在，伊黎伊斯兰国还继续以损害该区域其他国家的利益为目标。

37. 由阿富汗向中亚地区辐射的恐怖主义威胁被认为日益增加。越来越多的外国恐怖主义作战人员正由伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国向阿富汗转移，一同到来的还有操作武器和简易爆炸装置的技能及军事战术知识。其中一些人与犯罪团体有联系。中亚作战人员往往最愿意迁入阿富汗乌兹别克族和塔吉克族之中。[36]

5. 东南亚

38. 印度尼西亚于 2018 年 5 月遭到一波致命袭击。以奥曼·罗赫曼(QDi.407)为精神领袖、与伊黎伊斯兰国有联系的当地小团伙网络神权游击队(Jamaah Ansharut Daulah)的成员[37] 在三起行动中前所未有地全家出动。[38] 5 月 13 日，包括一名 9 岁女孩在内的一个 6 口之家，对位于泗水的教堂发动了 3 次自杀式炸弹袭击；5 月 14 日，一个 5 口之家在泗水当地警察总部门口引爆两辆摩托车，除一名 8 岁女孩外，袭击人员无一生还。[39] 5 月 13 日，另一个 6 口之家在附近的诗都阿佐制造炸弹，期间一枚炸弹提前爆炸，造成两名家庭成员死亡。[40] 伊黎伊斯兰国通过其阿马克通讯社声称对成功的袭击事件负责，但看不出来该组织在事件中起到任何直接作用。不过，据悉上述三个家庭至少彼此相识。[41] 会员国担心的是，伊黎伊斯兰国可能正在采取新的袭击手法，即利用包括妇女[42] 和儿童在内的家庭成员担任自杀炸弹手。

39. 在菲律宾，虽说伊黎伊斯兰国的关联团体在 2017 年马拉维市围剿行动期间遭受损失(见 S/2018/14/Rev.1，第 58 和 59 段)，但棉兰老岛的恐怖主义威胁依然严峻。据报，该网络的残余势力正重新集结，重启训练营，并从菲律宾国内外招募了数百名追随者。[43] 此外，马拉维市围剿行动结束后逮捕了一些非东南亚人的疑似外国恐怖主义作战人员，其中一些人使用偷盗或伪造的证件和(或)分段旅行的办法进入菲律宾，这些情况表明菲律宾南部仍然是区域外的外国恐怖主义作

[36] 会员国提供的资料。

[37] 见 S/2018/14/Rev.1，第 56 段；S/2017/573，第 62 段。

[38] 会员国提供的资料。

[39] 会员国提供的资料。

[40] 会员国提供的资料。

[41] 会员国提供的资料。

[42] 印度尼西亚曾逮捕过未遂女自杀炸弹手。见 Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), “Mothers to Bombers: The Evolution of Indonesian Women Extremists”，2017 年 1 月 31 日。

[43] 会员国提供的资料。

战人员的目的地国和过境国。这一地区为好战分子参与战斗提供了机会，加之当地武器容易得到，助长了上述现象。[44]

40. 当地的伊黎伊斯兰国附属组织，称为伊黎伊斯兰国-菲律宾(或 Daulah Islamiyah)，由多个团体组成，包括阿布沙耶夫集团(QDe.001)巴西兰省分支机构。[45] 不过，伊斯尼隆·托托尼·哈皮隆(QDi.204)在马拉维市去世后，上述集团与伊黎伊斯兰国的附属关系不再那么明确，许多成员从伊黎伊斯兰国脱离出来，更多地为筹集资金从事犯罪活动，而非侧重意识形态。[46] 截至 2018 年 7 月，尚未确定接替哈皮隆出任伊黎伊斯兰国东南亚总头目的人选。[47]

41. 会员国最近的指认凸显了中间人在东南亚伊黎伊斯兰国网络的融资、武器采购和培训方面发挥的作用，还显示了区域行为体之间以及区域行动人员与伊黎伊斯兰国核心层之间的联系。[48] 例如，中间人为伊黎伊斯兰国核心层向菲律宾附属组织转移资金提供了便利；在菲律宾营地为招募的印度尼西亚神权游击队人员安排爆炸物和火器培训。伊黎伊斯兰国菲律宾附属组织可能仍有数百万美元可供使用，这些资金乃是通过抢劫马拉维市的银行和住家而得。[49]

三. 关于应对不断变化的威胁的最新情况

A. 概览

42. 自我上一次报告(S/2018/80)以来，联合国、各会员国以及国际、区域和次区域组织继续加强、完善和促进工具和措施的有效利用，以应对伊黎伊斯兰国，包括其附属组织、支持者以及外国恐怖主义作战人员回返或转移所构成的不断变化的威胁。

43. 2018 年 4 月 20 日，我按照大会第 70/291 号决议提交的报告(A/72/840)详述了联合国系统 2016 年至 2018 年初期间为实施《联合国全球反恐战略》开展的活动。

44. 联合国反恐工作的一致性、协调和成效继续得到大力加强。2018 年 2 月 23 日，我签署了《联合国全球反恐协调契约》(见 A/72/840，附件三)，作为联合国各实体以及国际刑事警察组织(国际刑警组织)和世界海关组织的首长合作加强联合国系统反恐工作方面一致行动的商定框架。

---

[44] 会员国提供的资料。

[45] 会员国提供的资料。

[46] 会员国提供的资料。

[47] 会员国提供的资料。

[48] 美国财政部，“Treasury Sanctions ISIS-Philippines Facilitator for Terror Support”,2018 年 4 月 30；“Treasury Sanctions ISIS Facilitators Across the Globe,” 2018 年 2 月 9 日。

[49] 会员国提供的资料。

45. 根据安全理事会第 2395(2017)号决议，反恐怖主义委员会执行局和反恐怖主义办公室编写了一份联合报告，申明二者在支持会员国落实国际反恐框架方面的密切关系，阐明为确保将反恐执行局的建议和分析纳入反恐怖主义办公室提供的技术援助而将采取的切实步骤。安全理事会反恐怖主义委员会和大会审议了这一联合报告(见 S/2018/435 和 A/72/840)。

46. 反恐怖主义办公室和反恐执行局还通过在受恐怖主义和暴力极端主义影响最严重地区进行高级别双边联合磋商加强了合作，目的是提升其活动能见度并推动技术援助方和捐助方提供支助。

47. 2018 年 3 月 6 日至 7 日，反恐怖主义办公室和反恐执行局首长在伊拉克举行了高级别双边联合磋商，重点讨论伊拉克在满足 2015 年经反恐怖主义委员会查明、伊拉克政府核可的 16 项能力建设优先需求方面的进展情况。2018 年 5 月 1 日至 3 日，反恐怖主义办公室-反恐执行局联合考察团对特定能力建设优先事项进行了考察。

48. 2018 年 4 月 29 日至 5 月 4 日，反恐怖主义办公室和反恐执行局首长访问了中亚地区，审查依照关于实施《联合国全球反恐战略》的联合行动计划取得的进展情况，并探讨计划下阶段与该区域会员国的潜在合作领域。反恐怖主义办公室将继续与反恐执行局密切合作，包括跟进反恐委员会对中亚五国的评估访问，以确保技术援助工作落实委员会访问后提出的建议，契合各国的优先需求。反恐怖主义办公室和反恐执行局就其对中亚的联合访问向反恐委员会作了联合汇报。

49. 联合国反恐机构还继续重点应对外国恐怖主义作战人员现象。2018 年 6 月，反恐怖主义办公室根据安全理事会第 2396(2017)号决议，经与反恐执行局协商并通过反恐执行工作队外国恐怖主义作战人员问题工作组开展工作，完成了阻止外国恐怖主义作战人员流动的能力建设执行计划新稿。目前这一执行计划包括 40 个项目，交由 12 个联合国实体执行。40 个项目中有超过 20 个项目专门针对外国恐怖主义作战人员的回返和转移问题。[50]

B. 打击资助恐怖主义行为

50. 伊黎伊斯兰国继续调整其行动和筹资方法。该组织由一个占据领土的实体演变为一个秘密网络，资金流动侦查工作因此而增加难度。有鉴于此，会员国仍须加强金融情报，更多使用打击资助恐怖主义行为的工具。

51. 反恐怖主义办公室和反恐执行局首长参加了 2018 年 4 月 25 和 26 日由轮值主席法国在巴黎主办的打击资助达伊沙和基地组织行为国际会议(“切断恐怖主义供资”)。与会者通过了一份全球努力打击资助恐怖主义行为的政治路线图，其中强调有必要更大力支持为那些在执行打击资助恐怖主义行为标准方面已查明存在战略缺陷的国家，并肯定了联合国在该领域的作用。

[50] 应第 2396(2017)号决议要求，新版计划已传达给会员国和有关国际、区域和次区域机构。该计划及其已完成项目评价表载于反恐怖主义办公室维护的打击恐怖主义网络门户网站。

52. 2018 年 5 月，根据反恐执行局的建议，西非反洗钱政府间行动小组就资助恐怖主义行为问题举行了特别会议。此次会议着重指出了西非反洗钱政府间行动小组成员国在有效执行打击资助恐怖主义行为的措施方面面临的挑战，强调必须开展区域资助恐怖主义行为风险评估。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和反恐执行局正与西非反洗钱政府间行动小组合作回应这一评估需求。

53. 仍然存在新的技术和支付方式被滥用于资助恐怖主义的显著风险，特别是由于一些新的金融工具在许多会员国仍不受监管。反恐执行局在反恐委员会评估访问的框架内，继续与东道国政府讨论在线集资等新型金融工具的相关风险。2018 年 4 月 28 日至 30 日，反恐执行局参加了中东和北非金融行动任务组全体会议，并就信息和通信技术使用问题向任务组所设的资助恐怖主义问题业务专家论坛作了汇报。

54. 反恐执行局继续推动根据安全理事会第 1373(2001)号决议出台和有效实施资产冻结机制。应突尼斯的要求，反恐执行局在欧洲联盟(在中东和北非国家反恐项目框架内)和法国共同主办的恐怖主义财产和资产冻结机制专家研讨会上作了发言。目前，反恐执行局和反恐怖主义办公室正在制定一项联合倡议，目的是协助突尼斯实施资产冻结机制。

有组织犯罪

55. 正如 2018 年 5 月 8 日安全理事会主席声明(S/PRST/2018/9)所强调，有组织犯罪与恐怖主义之间的联系仍是一个复杂挑战。反恐执行局日益重视这一联系以及恐怖主义团体为筹集资金参与犯罪活动的可能性。一些受访国指出，伊黎伊斯兰国与萨赫勒和东南亚等地区的有组织犯罪集团的筹资活动日益交融。

56. 根据安全理事会第 2331(2016)和 2388(2017)号决议，反恐执行局还加大了努力，把为支持恐怖主义、包括资助恐怖主义而实施的人口贩运问题纳入与会员国的对话，尤其是纳入评估访问的框架。2018 年 1 月，反恐执行局加入了打击人口贩运机构间协调小组，这是大会授权设立的一个政策论坛，旨在增进联合国机构和有关国际组织的协作，推动采取全方位的综合举措，防止和打击贩运人口行为。

57. 鉴于该主题复杂且现有可用资料有限，反恐执行局正在研究恐怖主义与人口贩运之间的联系。2018 年 4 月，反恐执行局通过会员国常驻纽约代表团向全体会员国发送了一份调查表，就这两类现象之间的联系征集相关资料。我鼓励尚未作答的会员国对该调查表作出答复。

58. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)继续与国际、区域和非政府组织合作，加强冲突国家和有关国家的文化遗产专业人士和执法当局的能力，以帮助防止和打击以资助恐怖主义行为为目的的非法贩运文化财产行为。此项工作涵盖下列措施：促进艺术品市场交易中的尽职调查，交流开展文化财产交流事宜的最佳做法，培训打击掠夺文化艺术品和非法贩运文物所需的专业人员。

C. 边境管理和执法工作

59. 安全理事会第 2396(2017)号决议对加强边境安全提出了一些新的要求。因此，过去 6 个月里加大了努力，以改进有关会员国与国际刑警组织和其他国际机构之间使用和负责任地共享生物特征识别信息的情况，推动采纳和实施旅客姓名记录和预报旅客资料系统。

60. 反恐执行局与会员国及国际和区域组织进行了系统的互动接触，以评估预报旅客资料系统的实施情况，并收集这方面的良好做法。迄今已有 66 个国家出台了措施，要求航空公司按照 2017 年国际民用航空组织预报旅客资料标准预报旅客资料。然而，只有少数会员国具备有效实施此类系统的资源和能力。因此，需要提供更多技术援助，确保这些技术得到更广泛的应用。

61. 反恐执行工作队下设的边境管理和执法工作组制定了关于在打击恐怖主义中负责任地使用和共享生物特征识别信息的建议做法简编。[51] 简编制定完成后将开展一系列区域提高认识活动，由反恐怖主义办公室与生物识别技术研究所、反恐怖主义委员会执行局、国际刑警组织、毒品和犯罪问题办公室及私营部门联合供资，旨在支持会员国和区域组织在充分尊重国际人权法和标准的情况下负责任地使用生物特征数据。

62. 用于查明外国恐怖主义作战人员以及与恐怖主义有联系的其他个人的先进技术不断发展，令人鼓舞，但仍然存在诸多挑战，尤其需要确保边境管理战略做到全面、符合人权和具有性别敏感性。全球被迫流离失所问题之严重程度前所未有，加剧了这些挑战。[52]

63. 2018 年 6 月 11 日至 13 日，反恐怖主义办公室和联合国人权事务高级专员办事处在东南亚举办了一次区域讲习班，作为关于反恐背景下人权问题的边境安全官员培训模块的一部分。讲习班涉及拦截、即时援助、筛查、面谈、拘留和遣返等边境安全和管理的多个方面，共有 7 个会员国参加了讲习班。

64. 妇女和女童特别容易遭受恐怖主义团体实施的剥削、贩运、性暴力和性别暴力之害。会员国必须加大这方面的努力，包括按照安全理事会第 2331(2016)号决议，制定、实施面向边境安全和执法人员并具有性别敏感性的培训，增加边境和执法机关中的妇女人数，确保有适足的人员和设施为女性恐怖主义受害人提供针对性对策，并确保更有效地查明女性外国恐怖主义作战人员。

65. 有关因涉嫌与恐怖主义有联系而无法获得难民地位的人以及拒绝给予难免地位后所采取的措施的数据仍然缺失。数据缺失可能有碍对在此类境况下所采取措施的有效性进行分析。会员国还需要全面按照国际法律和标准制定标准作业程序，以便合法地收集此类案件的相关信息并合法地与第三国共享信息。

---

[51] 可查阅 www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/06/Compendium-biometrics-final-version-LATEST_18_JUNE_2018_optimized.pdf。

[52] 见 www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html。

66. 保护关键基础设施免遭恐怖主义袭击仍是一项优先关切，特别是考虑到伊黎伊斯兰国及其支持者对易受攻击目标不断实施袭击。安全理事会第 2341(2017)号决议通过以来，已经为查明这方面良好做法以及更好地向会员国提供援助制定了举措。反恐执行工作队下设的保护关键基础设施包括易受攻击目标、因特网和旅游安全工作组于 2018 年 6 月发布了保护关键基础设施免遭恐怖主义袭击的良好做法简编。[53] 反恐执行局还就此与私营部门互动接触，特别是共同主持了世界经济论坛相关工作，并在该论坛以及结合反恐执行局组织的亚洲信息和通信技术反恐对话工作宣传保护关键基础设施的必要性。

67. 正如我在上次报告中指出(见 S/2018/80，第 28 段)，通过互联网和社交媒体持续传播有关恐怖主义袭击方法和简易爆炸装置制造办法的资料，给执法机构带来了重大挑战。伊黎伊斯兰国使用简易爆炸装置已造成无数平民伤亡，且如上文所述(见第 12 段)，简易爆炸装置的使用可能愈演愈烈。联合国正在向受影响的会员国提供地雷行动领域支助，以减轻简易爆炸装置构成的威胁。目前，联合国地雷行动处正在协助伊拉克政府恢复摩苏尔老城的安全，清除简易爆炸装置，以便利复原、恢复和重建努力。

D. 国际司法合作

68. 会员国继续在努力加强国际司法合作方面取得进展。然而，外国恐怖主义作战人员的回返和转移问题继续对刑事司法系统构成重大挑战。日益要求检察官和调查人员充分尊重有关国际法和人权义务，处理那些需要他们具备慈善法、金融和信通技术专门知识且知晓现有众多特别调查技术的复杂案件，包括在调查和起诉性暴力和性别暴力案件时。

69. 安全理事会要求会员国加强信息和证据的收集、处理、保存和分享(见安理会第 2396(2017)号决议，第 20 段)。在冲突和冲突后局势等高风险环境中，民事司法和执法人员在现场开展调查的能力往往有限。因此，军方可在收集、保存和合法分享证据方面发挥关键作用。反恐怖主义委员会执行局正与反恐执行工作队的有关工作组成员和国际反恐中心(海牙)一道制定联合国准则，其中包括如何确保军方收集的证据在法庭上得到采信的建议，比如确保证据保管链完整并充分遵守国际人道主义法和人权法。

70. 参与司法协助的检察官面临的另一个紧迫问题是需要请通信服务提供商提供数字证据，这要求通信服务提供商建立适当的程序和机制，以迅速答复会员国提出的司法协助请求。反恐执行局、毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会继续编写关于要求提供和收集包括来自私营通信服务提供商的电子证据实用指南，于 2018 年 2 月和 6 月在维也纳举行了两次专家组会议，并于 2018 年 7 月在美国硅谷为私营部门举办了外联活动。

[53] 可查阅 Available at www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/06/Compendium-CIP-final-version-120618_new_fonts_18_june_2018_optimized.pdf。

71. 信息交流及技术和数据库的使用在防止恐怖主义方面发挥着关键作用。然而，数据的收集、分析、储存和分享必须以符合人权的方式进行，包括制定涉及数据销毁的规定。所有利益攸关方还必须确保有效保护相关数据库中载有的信息。这些数据库包括的应是有正当理由怀疑参与国际反恐文书和安全理事会有关决议界定为恐怖主义活动的人员。由于不当原因(如参与非暴力政治活动)而将相关人员纳入数据库的做法会损害反恐数据库的整体完整性，破坏国际合作。

72. 为了促进更密切的司法合作，毒品和犯罪问题办公室与反恐执行局一直在合作开展一个项目，促进中央机关的指定并鼓励其分享良好做法。2018 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室启动了国家主管当局联络点专用数据库，目的是加强这一领域的联络和促进信息的合法分享。

73. 对恐怖主义团体实施的性暴力包括性奴役案件继续不予起诉仍然是一个重大缺陷。我关于冲突中性暴力的 2018 年报告(S/2018/250)记录了恐怖主义团体实施的骇人听闻的性暴力行为，并指出，迄今为止，伊黎伊斯兰国或“博科圣地”组织没有任何一名成员因性暴力犯罪而受到起诉。正如报告所强调，迫切需要制定国家战略，以便调查和起诉伊黎伊斯兰国及关联者的性暴力行为，这既需要政治意愿，也需要技术专长。

74. 另一个有难度但却关键的合作领域涉及民事和军事情报部门，这些部门可以为了解恐怖主义网络和团体提供战场内外的宝贵资料。在刑事司法行为体之间的正常司法合作渠道无法发挥作用时，包括在冲突或其他高风险局势中，情报机构可以在收集证据以起诉恐怖主义相关罪行方面发挥关键作用。通过建立情报汇总中心或通过更为非正式的合作机制进行协调与合作，可以促进了解情报界和司法界的作用和需求。应当建立强有力的监督机制，以确保这种合作完全符合人权和法治标准。

E. 起诉、改造和重返社会

75. 外国恐怖主义作战人员及其随行家庭成员继续返回或迁离冲突地区，他们的经历各不相同。会员国在遵循国内法和国际法、顾及性别和年龄敏感性并根据安全理事会第 2396(2017)号决议为此类人员制定和执行全面风险评估以及采取适当行动方面面临挑战，这些行动包括起诉、改造和重返社会等措施。

76. 鉴于进入刑事司法系统的外国恐怖主义作战人员越来越多，监狱在应对这一现象时发挥的作用仍然至关重要。2018 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义办公室和反恐执行局启动了一个题为“支持管理暴力极端主义囚犯、防止在狱中受激进化影响而走向暴力”的联合项目。该项目旨在加强监狱的安全和安保，提高评估暴力极端主义囚犯的风险和需求的能力，提高监狱内脱离接触能力，并且在释放后或通过提供监外教养办法促进此类人员重返社会。毒品和犯罪问题办公室还正在制定针对恐怖主义罪行的非监禁措施准则，包括为回返的外国恐怖主义作战人员制定准则。

77. 这一领域逐渐浮现的一项挑战是如何应对离开监狱系统后的外国恐怖主义作战人员带来的风险和需求。在今后几个月和几年里，此类人员的数目预计会增

加。监禁有可能推迟而不是降低此类人员构成的威胁。[54] 反恐执行局在与会员国接触过程中查明了涉及对此类人员进行出狱后风险评估和监测的工具是否合适的关切问题，认为有必要确保在监狱外提供有效措施，帮助他们改造和重返社会。反恐执行局一直与会员国合作，开发和完善此类工具和方案，但还需要开展更多的工作，评估这些工具和方案的影响并确定良好做法。

78. 尽管回返的男子和妇女均面临各种形式的污名化和边缘化，但被监禁的回返妇女在监禁时遭受身体虐待和性虐待的比率更高，在出狱后也可能由于缺乏经济机会、家庭关系紧张和污名化而面临特殊挑战。因此，各国必须制定和执行有的放矢、具有性别敏感性的狱中和出狱后改造和重返社会方案。在这方面需要做更多工作。

79. 若干国家根据第 2396(2017)号决议采取行动，对于与外国恐怖主义作战人员有关联的儿童除提供充分的法律保护外，还采取各项举措为其提供改造和重返社会方案。然而，一些国家尚未采取适当的法律保障、规范或标准以保护和促进此类儿童的人权。此外，旨在防止招募儿童和使儿童激进化的方案以及儿童改造和重返社会方案往往在范围、持续时间和资金方面都比较有限。

80. 2018 年 6 月，反恐执行局向反恐委员会通报了为把恐怖主义对儿童和儿童权利的影响问题纳入国家评估等工作而正在作出的努力。毒品和犯罪问题办公室出版了一本关于恐怖主义和暴力极端主义团体招募和剥削儿童的手册，该手册就司法系统在这方面的作用向会员国提供了指导。毒品和犯罪问题办公室目前还在这一领域开展若干技术援助项目。

81. 反恐怖主义办公室正在编写一本手册，以协助会员国在处置被认定或怀疑为外国恐怖主义作战人员的随行儿童或与之有关联的儿童时遵守国际法，包括人权法和人道主义法。2018 年 4 月在纽约举行了第一次专家会议，7 月 30 日至 31 日将在印度尼西亚雅加达与东南亚国家举行第一次区域协商会议。手册的编写工作将于再举行两次协商会议后于 2018 年年底完成。

乍得湖流域

82. 毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义委员会执行局继续支持乍得湖流域各国旨在加强针对恐怖主义的刑事司法对策的国家举措。2018 年 2 月 27 日至 3 月 2 日，毒品和犯罪问题办公室、反恐执行局和国际移民组织(移民组织)在尼日利亚政府和欧洲联盟的支持下，对尼日利亚迈杜古里开展了一次联合访问，讨论尼日利亚政府于 2017 年 12 月通过的尼日利亚东北部刑事司法行动计划的实施事宜，还为联合调查中心的 20 名成员举办了为期两天的机构间培训讲习班，该中心负责初步甄别博尔诺州与“博科圣地”有关联的人员。

83. 根据安全理事会第 2349(2017)和 2396(2017)号决议的要求，2018 年 4 月 10 日至 13 日在恩贾梅纳举行了一次关于乍得湖流域国家“博科圣地”关联人员的甄别、起诉、改造和重返社会问题区域会议。与会者包括乍得湖流域四国、区域

[54] https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf。

伙伴机构和反恐执行局和毒品和犯罪问题办公室等联合国实体的代表。会议期间有代表指出，乍得湖流域国家之间做法的差异可能有损区域办法的效力和可持续性。会议重申，乍得湖流域各国需要制定对“博科圣地”关联人员进行甄别、起诉、改造和重返社会的共同要素，并在可能的情况下制定共同标准。

84. 反恐执行局和毒品和犯罪问题办公室于 2018 年 7 月 17 日至 19 日在恩贾梅纳为乍得湖流域国家举办了关于采取协调一致办法审查和起诉“博科圣地”关联人员的区域讲习班，并为乍得湖流域地区稳定战略中的甄别、起诉、改造和重返社会支柱提供了投入。该战略由非洲联盟和乍得湖流域委员会提出，目前正在最后确定阶段，预计将于 2018 年 8 月通过。

F. 反击恐怖主义宣传，发动社区参与

85. 联合国各实体继续支持旨在促进以整个政府和全社会的通盘办法打击暴力极端主义的举措。反恐执行局在代表反恐委员会与各国接触时注意到，越来越多的国家致力于采取包容各方的办法打击暴力极端主义，这一办法争取让弱势社区参与进来，并与民间社会团体、教育工作者、顾问和专家结成伙伴关系开展这项工作。在这方面，一些政府通过提供资金等方式积极促进非政府组织的工作，而不是直接开展打击暴力极端主义举措。各国在继续参与这一领域的工作时应确保妥善监测打击暴力极端主义措施对人权的影响，特别是对妇女、儿童和各种宗教、文化和族裔群体的影响。

86. 作为反恐执行局为南亚和东南亚国家举办的一系列社区参与讲习班的收官活动，反恐委员会于 2018 年 6 月 6 日举行了一次非正式会议，重点讨论打击恐怖主义和暴力极端主义方面采取全社会办法的必要性。南亚和东南亚国家以及致力于打击助长恐怖主义的暴力极端主义的民间社会组织出席了会议。

87. 2018 年 5 月 29 日，反恐执行局按照安全理事会第 2354(2017)号决议的要求组织了一次反恐委员会公开会议，审查反恐宣传领域的动态。包括政府、学术界、宗教机构、民间社会组织和私营部门代表在内的与会专家强调了采取全社会办法反击恐怖主义言论的重要性。会议强调，有必要培养恐怖主义宣传潜在目标受众的明辨思维能力和数字知识素养，并确保反宣传体现对疏离原因的理解。从网络平台上删除恐怖主义内容有时可能是合适的，即便如此，从长远来看，这种办法并不能取代精准恰当的反宣传。

88. 反恐执行局还继续与研究界接触，特别是通过其全球反恐怖主义研究网络，以查明和评估与执行安全理事会相关决议有关的问题、趋势和动态。2018 年 4 月 11 日，反恐执行局发布了一份关于外国恐怖主义作战人员回返和迁移带来的挑战的趋势报告，该报告主要借鉴了全球反恐怖主义研究网络成员的工作。[55]

89. 充分纳入妇女并增强妇女权能对于成功实施防止助长恐怖主义的暴力极端主义的方案至关重要。2018 年 4 月 10 日和 11 日，联合国西非和萨赫勒办事处、西非国家经济共同体和萨赫勒五国集团常设秘书处在反恐怖主义办公室的支持

[55] https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf。

下，共同主办了一次关于西非和萨赫勒地区的妇女、暴力和恐怖主义问题的高级别活动。与会者通过了“达喀尔行动呼吁”，其中建议西非和萨赫勒国家采取有效措施，使妇女系统地参与防止暴力极端主义和反恐的所有举措，并建议国际社会和区域组织大力支持妇女采取举措应对和防止区域内助长恐怖主义的暴力极端主义。

90. 2018 年 7 月 18 日，反恐执行局和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)举行了一次联合专题讨论会，围绕妇女激进化的驱动因素以及反恐战略对妇女人权和妇女组织的影响，讨论对性别问题有敏感认识的研究和数据收集，以期按照安理会第 2242(2015)和 2395(2017)号决议的要求，制定有的放矢、有据可依的政策和方案拟订对策。

91. 预防和打击暴力极端主义的工作必须纳入青年。2018 年 4 月，反恐怖主义办公室与挪威和巴基斯坦常驻代表团一起组织了一次专题小组讨论，主题是“投资青年，打击恐怖主义”。与会者讨论了私营公司、民间社会组织和其他非政府行为体如何协助打击助长恐怖主义的暴力极端主义，如何为青年开辟其他道路。

92. 教科文组织根据其防止暴力极端主义教育方案指南，为乍得湖流域、非洲之角和萨赫勒以及东南欧和中亚的教育利益攸关方和青年开展了区域能力建设活动。2018 年 4 月 25 日，反恐怖主义办公室和教科文组织启动了在约旦、利比亚、摩洛哥和突尼斯通过增强青年权能防止暴力极端主义的联合项目。该项目提供了一个行动框架，使青年男女有能力成为自己社区的变革缔造者，并在中东和北非区域促进理解、宽容与和平。

93. 联合国各实体还参与促进宗教间和文化间对话，以防止暴力极端主义和暴行罪。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室继续与宗教领袖接触以防止暴行罪，特别是结合《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》实施工作。[56]

四. 意见和建议

94. 会员国不断地努力加强执行广泛措施以打击恐怖主义和防止助长恐怖主义的暴力极端主义，但许多挑战仍然存在。这些挑战主要源于伊黎伊斯兰国从一个占据领土的实体向一个秘密网络的持续转变、其区域附属机构的活动、外国恐怖主义作战人员返回和迁移所构成的威胁，还源于所需采取的措施日益微妙、技术日益复杂，且相应需要专门知识和昂贵资源。有鉴于此，联合国系统在评估执行差距、确定良好做法和向会员国提供必要技术援助等方面的持续能力仍然至关重要。

95. 在这方面，我感到鼓舞的是 2018 年 6 月 25 日至 29 日在联合国总部举行的第一个反恐周取得了圆满成果，印证了会员国面对恐怖主义的共同决心，显示会

[56] http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf。

员国已做好准备在联合国框架内开展接触并加强这一框架。6 月 26 日，大会通过第 72/284 号决议，一致重申了《联合国全球反恐战略》的全面办法和四个相辅相成的支柱。它还就不断变化的恐怖主义威胁，包括处理外国恐怖主义作战人员及其家属的回返和迁移问题、打击资助恐怖主义行为、反击恐怖主义言论和保护重要基础设施等领域达成了重要新共识。

96. 战略审查后，我旋即于 6 月 28 日至 29 日召开了第一次联合国会员国反恐机构首长高级别会议。150 个会员国响应了我的呼吁，探讨如何加强多边合作，建立新的伙伴关系，以解决反恐的实际业务问题，包括在打击伊黎伊斯兰国的战斗中的问题。会员国普遍认为，需要做更多的工作来分享专门知识和重要的反恐信息。会员国还强调了采取全面、包容的整个政府和全社会办法防止和打击恐怖主义、纳入民间社会和让妇女和青年充分参与的裨益。

97. 反恐仍然是我的最高优先事项之一，我决心在反恐周取得的成功基础上再接再厉。反恐周的讨论中提出的许多活动将加强联合国帮助会员国应对伊黎伊斯兰国所构成威胁的各种途径，例如建立全球反恐协调员网络，为更有效提供能力建设援助和促进信息实时共享建立平台，组织关于打击和防止恐怖主义和暴力极端主义的区域专题活动。